

Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina²¹³

Alfredo Fuentes Fernández*

Correo electrónico:

afuentes@comunidadandina.org

El proceso de integración económica, política y social que adelantan los países miembros de la Comunidad Andina ha registrado marcadas transformaciones a lo largo de su historia, desde la adopción del Acuerdo de Cartagena en 1969. Las cambiantes concepciones sobre el desarrollo y la inserción internacional de las economías andinas durante ese período han incidido en dichas transformaciones.

El modelo de integración se basó inicialmente en la sustitución subregional y dirigida de importaciones, con énfasis en la promoción deliberada de la industrialización, frente a las frustraciones derivadas de la distribución inequitativa de beneficios obtenidos bajo el esquema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. Sin embargo, el

modelo inicial se fue adecuando con realismo ante los cambios en las políticas nacionales y transformaciones en la economía internacional²¹⁴. En especial, desde fines de los años ochenta, luego de la crisis de la deuda regional, se consideró a la *integración subregional como una estrategia complementaria a la apertura al mundo* y compatible con la búsqueda de un crecimiento “hacia afuera”, apoyado en las exportaciones.

En la reunión presidencial de Galápagos de 1989, los países miembros adoptaron una visión estratégica para fortalecer la integración andina y orientar su evolución durante la década de los años noventa. En el contexto de alto servicio de la deuda, cierre de fuentes de financiamiento externo, deterioro de los tér-

* Artículo presentado el 16 de abril de 2007. Aprobado el 21 de junio de 2007. Este texto fue aceptado como una rectificación al texto “La situación actual y perspectivas de la Comunidad Andina”, publicado en el número 12 de *Oasis* 2006-2007, como parte del Dossier sobre Comunidad Europea y la CAN y que a pesar de ser una transcripción de la intervención del doctor Fuentes, ella no corresponde con el interés del autor sobre este tema.

²¹³ Presentación elaborada por Alfredo Fuentes Hernández, con fundamento en el Informe Anual de la Secretaría General. Para mayor información ver el documento SG/di800.

²¹⁴ Secretaría General, *Integración comercial en la Comunidad Andina en la perspectiva del libre comercio y la globalización*. SG / CEPS.015.2004. Lima, febrero de 2005.

minos de intercambio, proteccionismo de los países industrializados y replanteamiento de políticas económicas internas que generaban altos costos a las economías andinas, se revaloró la culminación del mercado subregional como una estrategia valiosa para contribuir a diversificar exportaciones de bienes de mayor contenido industrial y tecnológico, y configurar una plataforma de aprendizaje y competitividad. Todo ello facilitó la adopción de decisiones comunitarias para completar el denominado mercado ampliado²¹⁵.

Así, en los años noventa, se avanzó sustancialmente en la integración comercial, principalmente con la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrasubregional, el establecimiento de una estructura arancelaria frente a terceros países, la armonización de algunas políticas comerciales relacionadas con la operación del mercado ampliado, y la adopción de otras medidas dirigidas a eliminar obstáculos y facilitar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas dentro del espacio integrado. Lo anterior permitió alcanzar logros importantes en los flujos de comercio recíproco, como se explica más adelante en este informe.

También, frente a la necesidad de fortalecer la integración en sus dimensiones políticas y económicas, así como de ofrecer mejores respuestas a los desafíos hemisféricos, multilaterales y de relaciones con países desarrollados, se reformó el Acuerdo de Cartagena y se creó la Comunidad Andina en 1996, cuyos mecanismos han permitido ampliar la agenda interna y externa de la integración y avanzar en la construcción de una base institucional sólida, diversificada y complementaria en sus funciones, bajo el denominado Sistema Andino de Integración²¹⁶. Por otra parte, la reforma del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en 1996, otorgó carácter supranacional al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y permitió contar con un sistema andino avanzado en materia de solución de controversias y de control de legalidad de las disposiciones adoptadas por los órganos comunitarios, al cual pueden acudir no sólo los gobiernos y la Secretaría General, sino los particulares²¹⁷.

A comienzos del nuevo milenio, las economías de los países andinos enfrentan dificultades en materias económicas, sociales y políticas que afectan sus procesos de desarrollo, principalmente:

²¹⁵ Declaración de Galápagos, Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación. Galápagos, Ecuador 17-18 de diciembre de 1989. En Comunidad Andina, *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*. www.comunidadandina.org.

²¹⁶ Véase *Protocolo de Trujillo, 1996*.

²¹⁷ Véase *Protocolo de Cochabamba, 1996*. Este Protocolo entró en vigencia en 1999 y está codificado en la Decisión 472 de 1999. En el artículo 3º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia se establece claramente que las normas comunitarias son directamente aplicables a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena, a menos que se señale una fecha posterior o en su texto se disponga que se requiere su incorporación al derecho interno.

- i) Desequilibrios aun no resueltos en el campo de las finanzas públicas y el endeudamiento interno y externo;
- ii) Desajustes externos provenientes principalmente de la volatilidad y fenómenos de contagio originados en los mercados financieros internacionales; y de medidas proteccionistas y subsidios que afectan el acceso de las exportaciones andinas;
- iii) Atrasos en la competitividad de las empresas y cadenas productivas como resultado de sobrecostos y deficiencias en sus sistemas regulatorios;
- iv) Desempleo, empleo precario y graves problemas de exclusión social, donde a situaciones de elevada pobreza e indigencia se suman las desigualdades en la distribución de la riqueza y en el acceso a oportunidades de progreso; y
- v) Debilidad de los sistemas políticos y amenazas a la gobernabilidad democrática en los países miembros.

En la fase actual del proceso de globalización, entendida ésta como la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquellos de carácter regional, nacional o local, se presentan tanto riesgos como oportunidades para el desarrollo de los países miembros²¹⁸.

De un lado, la globalización abre nuevos caminos para acelerar el desarrollo de los países andinos, entre otras razones por la posibilidad de beneficiarse de los drásticos cambios en los espacios y tiempos que surgen de la sociedad de la información; el aprovechamiento de la liberalización de mercados que permiten tanto el multilateralismo como el regionalismo; el acceso a nuevas tecnologías a bajos costos; la revalorización de las ventajas comparativas ambientales; y la participación en la expansión de valores democráticos y mecanismos internacionales que propenden por la defensa de una ciudadanía global con plena vigencia de los derechos humanos.

Pero también la globalización conlleva serios riesgos, tales como las nuevas fuentes de inestabilidad, especialmente financiera; pérdida de participación y exclusión de aquellos sectores productivos y naciones que no estén adecuadamente preparados para las exigencias de competitividad en mercados externos e internos; insuficiente aprovechamiento del potencial exportador por el efecto de las políticas de subsidios y ayudas internas y medidas proteccionistas de países desarrollados; aplicación de restricciones a la libre movilidad de la mano de obra, entre otros. Estas carencias reflejan, a su vez, que la dinámica de la globalización está determinada en buena parte por el carácter desigual de los actores participantes y por la ausencia de una gobernabilidad adecuada, no sólo en el campo de las relaciones internacionales, sino en los espacios naciona-

²¹⁸ CEPAL, *Globalización y desarrollo*. Santiago, abril de 2002. Capítulo 1. www.cepal.org.

les y locales, debido al enorme contraste entre los problemas de alcance global y los procesos políticos y económicos a nivel local²¹⁹.

En este contexto, a comienzos del presente siglo XXI se han hecho evidentes nuevos debates y tensiones en la Comunidad Andina, principalmente en torno a:

- i) Los alcances que los países miembros quieren dar al modelo andino de integración y su pertinencia para las agendas internas de desarrollo.
- ii) El papel que le correspondería a la integración subregional y regional como estrategia para apoyar los esfuerzos de inserción internacional de las economías andinas en las corrientes de intercambio e inversiones.
- iii) Los beneficios económicos, sociales y políticos que los países aspiran seguir obteniendo del proceso de integración y la necesidad de su permanente valoración, para avanzar en el perfeccionamiento de los principales mecanismos del proceso de integración.

PRINCIPALES AVANCES Y FORTALEZAS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

En 37 años de integración andina se han obtenido importantes logros en diversos

campos de la agenda de la integración, especialmente en cuanto a: i) la formación de un mercado ampliado que ha dado lugar a un fuerte dinamismo y apreciable calidad de los flujos de comercio intracomunitario, con beneficios palpables en los procesos de inversión y generación de empleo; ii) la gestación de un sólido *patrimonio jurídico e institucional* reconocido internacionalmente; y iii) la generación de una *concertación política* al más alto nivel que permite desarrollar una agenda diversa que busca contribuir al desarrollo, la inserción externa y la consolidación democrática en los cinco países.

A. Avances en la formación de un Mercado Ampliado Subregional

En el contexto de la meta del Acuerdo de Cartagena de procurar un mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes de la Subregión, los países miembros se plantearon la formación de un mercado común latinoamericano como el propósito integracionista a alcanzar a largo plazo. En el tránsito hacia dicho objetivo, el Acuerdo estableció mecanismos y plazos para la conformación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera. El Tratado no hace referencia a un mercado común andino, pero los instrumentos previstos en el Tratado permitirían avanzar gradualmente hacia formas avanzadas de integración, tal como lo ha planteado en

²¹⁹ La globalización es pues un proceso complejo y cambiante que afecta no sólo a los sectores productivos, sino las relaciones de poder entre estados y agentes económicos en escenarios altamente competitivos y de crecientes flujos monetarios y de inversiones. Hugon Phillipe, *Economie Politique Internationale et Mondialisation*. París, Económica, 1997, Ibid.

varias oportunidades el Consejo Presidencial Andino²²⁰. A continuación se resumen los principales logros alcanzados en materia de concreción de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

1. Libre circulación de bienes

El proceso de integración comercial en la Comunidad Andina se basa en ciertos principios y reglas bajos los cuales se otorgan ventajas al intercambio de bienes entre los países miembros. Dichos principios se encuentran establecidos en el propio Acuerdo de Cartagena y han sido desarrollados por normativa secundaria, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Ellos son, en esencia, los siguientes:

- 1) El trato nacional, determinado de manera expresa en relación con los impuestos, tasas y gravámenes nacionales (artículo 75 del Acuerdo de Cartagena) y por un

desarrollo jurisprudencial respecto a otros ámbitos²²¹;

- 2) La prohibición de imponer gravámenes y restricciones al comercio intracomunitario, contenida en el Capítulo VI “Programa de Liberación”, artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena;
- 3) El carácter automático e irreversible del Programa de Liberación, artículo 76 del Acuerdo de Cartagena;
- 4) El trato de la nación más favorecida, establecido por el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena;
- 5) La posibilidad de aplicación de normas para corregir prácticas que distorsionen la competencia, así como de imposición de salvaguardias en determinados casos, según lo establecido en los Capítulos IX, X y XI del Acuerdo de Cartagena²²²;

²²⁰ En efecto, el programa de liberación, el AEC y otras regulaciones para la formación de un mercado ampliado de bienes, servicios y factores; la armonización de políticas económicas y sociales; los programas de cooperación en diversos campos del desarrollo; el principio de supranacionalidad y los mecanismos de solución de controversias consolidados a partir de la entrada en vigencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; la política exterior y de relaciones con países y bloques económicos extrarregionales; y la creación de un sistema andino de órganos e instituciones responsables de profundizar la integración andina y promover su proyección externa, permitirían avanzar gradualmente hacia esquemas avanzados de integración entre los países miembros, tales como un mercado común en el largo plazo.

²²¹ Los conceptos emitidos por el Tribunal permiten sostener que los productos originarios de los países miembros deben disfrutar de trato nacional y no discriminatorio, no sólo en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes, sino ‘en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y uso de estos productos en el mercado interior’ según el lenguaje de la OMC y del G-3. ver *Sentencia* emitida en el proceso 3-AI-97, publicada en la G.O.A.C. No. 422 de 30 de marzo de 1999.

²²² En casos excepcionales se permite la aplicación de salvaguardias por problemas de balanza de pagos (artículo 95 del Acuerdo); perjuicios por programa de liberación (artículo 96); productos específicos (artículo 97); y devaluación monetaria (artículo 98). Además se pueden limitar importaciones a determinados productos agropecuarios al amparo de los artículos 90 y 91. La posible aplicación de medidas de salvaguardia a productos provenientes de terceros países está regulada en la Decisión 452 de 1999.

- 6) El establecimiento de una protección externa común, acorde con lo determinado por el Capítulo VIII del Acuerdo de Cartagena.

Merced al Programa de Liberación, el comercio de bienes entre Bolivia, Colombia y Ecuador goza desde 1993 de liberación total, lo que significa que las mercaderías originarias de estos países ingresan sin pagar aranceles al territorio de cada uno de ellos. Los tres países conformaron desde entonces una zona de libre comercio, a la que se incorporó plenamente el Perú, de acuerdo con un cronograma de liberación que se estableció desde 1997 a través de la Decisión 414 y que culminó en 2005. En efecto, el intercambio comercial con Perú se liberalizó completamente en diciembre de 2005, con lo cual se perfeccionó la zona de libre comercio.

Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena el 22 de abril de 2006, perdiendo su calidad de País Miembro. No obstante, en virtud de la Decisión 641 y del Memorando de Entendimiento suscrito entre los países miembros y dicho país en agosto de 2006, se han mantenido vigentes las ventajas recibidas

y otorgadas al amparo del programa de liberación de bienes en la Subregión²²³.

Para asegurar el libre comercio entre los países andinos se establecieron determinadas regulaciones comunitarias que permitan administrar y lograr la operación efectiva del mercado ampliado. Entre ellas se destacan las normas de origen, los reglamentos técnicos y medidas sanitarias, así como los dispositivos para prevenir y corregir prácticas que puedan distorsionar la libre competencia. Al respecto:

- Las normas de origen establecen las condiciones mínimas y procedimientos que deben cumplir las mercancías para ser consideradas originarias y están reguladas en las decisiones 416 y 417 de 1997.
- Las disposiciones sobre reglamentos técnicos contenidas en la decisión 506 de 2001 sobre reconocimiento y aceptación de certificados de productos que se comercialicen en la Comunidad Andina, constituyen un paso importante en el proceso de eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio²²⁴.

²²³ Los países miembros y Venezuela definirán normas aplicables al espacio de libre comercio entre las partes, en materia de normas técnicas y sanitarias, salvaguardia, solución de controversias y reglas de origen.

²²⁴ La Decisión 506 simplifica las actividades de evaluación de la conformidad por parte de los países miembros, mientras se avanza en el proceso de armonización de esos instrumentos técnicos normativos dispuesto por la Decisión 419 de 1997 "Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología". Esta última Decisión adopta un sistema de calidad que, además de propiciar fluidez al comercio intracomunitario a través de la eliminación de obstáculos técnicos innecesarios, incentiva la mejora de la calidad de los bienes y servicios que se producen en la Subregión. Con la aplicación de estas normas comunitarias, se busca además reforzar las instituciones de los países miembros encargadas de velar por el cumplimiento del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio en materia de normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad.

- Las normas sanitarias y fitosanitarias operan bajo el denominado Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA), que se encarga de su armonización bajo estándares internacionales de la OMC; mejorar la sanidad animal y vegetal; contribuir al mejoramiento de la salud humana; facilitar el comercio de plantas, productos vegetales y animales y sus productos; y velar por el cumplimiento de las normas en esta materia. Está normado por la Decisión 515 de 2002 que facilita el trabajo coordinado con los Servicios Nacionales de Sanidad Agropecuaria de los países miembros²²⁵.
- Las reglas de libre competencia buscan garantizar a las empresas el libre acceso en condiciones competitivas a los bienes y servicios necesarios para la producción y transformación, fomentando la eficiencia y el bienestar de los consumidores. Están contempladas en la Decisión 608 de 2005 de la Comisión de la Comunidad Andina, que permite aplicar medidas correctivas y sancionadoras frente a conductas restrictivas que afectan los intercambios en la Subregión²²⁷.
- Las normas comunitarias aplicables a importaciones objeto de prácticas de dumping están contempladas en la Decisión 456 y son aplicables cuando las importaciones objeto de dumping sean originarias de un País Miembro de la Comunidad Andina, y en la Decisión 283 cuando los productos provienen de un tercer país.
- Las medidas comunitarias aplicables a importaciones objeto de subvenciones están reguladas en la Decisión 457 cuan-

Por otra parte, en lo que respecta a los mecanismos de “defensa comercial”, la Comunidad Andina, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 93 del Acuerdo de Cartagena²²⁶, dispone de un conjunto de normas destinadas a prevenir o contrarrestar las distorsiones en la competencia dentro de la Subregión, generadas por prácticas de dumping y subvenciones, prácticas restrictivas de la libre competencia y otras de efecto equivalente. Al respecto:

²²⁵ La Decisión 515 también contempla, como instrumentos de apoyo del SASA, a los procedimientos para que un País Miembro o parte de él se declare libre de una plaga o enfermedad y la creación de los Sistemas Andinos de Información y Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal y de Información y Vigilancia Fitosanitaria. Adicionalmente, algunos ámbitos regulados de la sanidad agropecuaria son, entre otros, los requisitos y procedimientos armonizados para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola y las normas para el registro, control, comercialización y uso de productos veterinarios en la Comunidad Andina (decisiones 436 de 1998 y 483 de 2000).

²²⁶ “Artículo 93.- Antes del 31 de diciembre de 1971 la Comisión adoptará, a propuesta de la Secretaría General, las normas indispensables para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la Subregión, tales como “dumping”, manipulaciones indebidas de los precios, maniobras destinadas a perturbar el abastecimiento normal de materias primas y otras de efecto equivalente. En este orden de ideas, la Comisión contemplará los problemas que puedan derivarse de la aplicación de los gravámenes y otras restricciones a las exportaciones. Corresponderá a la Secretaría General velar por la aplicación de dichas normas en los casos particulares que se denuncien”.

²²⁷ Se excluyen las prácticas con origen y efecto en un único país miembro u otras situaciones no previstas, las que se registrarán por las legislaciones nacionales de los respectivos países miembros.

do las importaciones objeto de dumping son originarias de un País Miembro de la Comunidad Andina, y en la Decisión 283 cuando los productos se importan de un tercer país.

Otro ámbito de importancia para garantizar la libre movilidad de bienes se refiere a la normativa aduanera. La Comunidad Andina cuenta con legislación comunitaria sobre una serie de instrumentos aduaneros que facilitan las transacciones comerciales. Entre ellos, figuran la Nomenclatura Común Andina (Decisión 570), las normas sobre Valoración Aduanera (Decisión 571), la Declaración Andina de Valor (Decisión 379), Tránsito Aduanero Internacional (Decisión 617), la Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los países miembros de la Comunidad Andina (Decisión 478), el Arancel Integrado Andino “ARIAN” (Decisión 572) y el Régimen Andino sobre Control Aduanero (Decisión 574).

Finalmente, en cuanto al establecimiento del arancel externo común, éste fue adoptado inicialmente mediante Decisión 370 de 1994, salvo por Perú, y su puesta en vigencia, el 1º de febrero de 1995, permitió configurar parcialmente una Unión Aduanera²²⁸. Posteriormente, la Decisión 535 de 2002 estableció una nueva estructura arancelaria para los cinco países, cuya entrada en vigencia ha sido postergada hasta tanto se adopte una Política

Arancelaria Común. Otras disposiciones que tienen efecto directo sobre la política arancelaria frente a terceros países son el Sistema Andino de Franjas de Precios Agrícolas (Decisión 371) y el Convenio Automotor entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

Aunque el comercio intracomunitario ha registrado participaciones relativamente bajas, de alrededor del 10%, en las ventas al mundo, ello obedece principalmente a la composición de las exportaciones totales de los países miembros, donde hay una alta participación de productos primarios y basados en recursos naturales que se colocan principalmente en los mercados de países desarrollados. Sin embargo, excluyendo productos como el petróleo, el comercio interandino representa porcentajes entre el 15% y el 20%.

Por otra parte, es destacable la diversificación de los flujos de intercambio en el mercado andino, caracterizados por su intensidad en productos manufacturados. El Gráfico 2 muestra el notable dinamismo de las exportaciones de manufacturas clasificadas de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, CIIU, para el período 1990-2004. En balance, se aprecia que dichas exportaciones dirigidas hacia terceros países se duplicaron en esos años, pero las dirigidas a la Comunidad Andina se sextuplicaron. En esta forma, el mercado andino hoy representa un elevado porcentaje de las manufacturas de alto valor agregado exportadas al mundo. Este

²²⁸ El mecanismo cuenta con una estructura escalonada de 4 niveles básicos de 5%, 10%, 15% y 20% (Anexo 1 de la Decisión 370) y con una serie de modalidades de diferimiento arancelario que permiten a los países apartarse de la estructura básica mediante reglas establecidas en la misma Decisión. Bolivia, en su condición de país mediterráneo, aplica dos niveles de 5% y 10%.

comercio es, además, muy intensivo en empleo y, como lo demuestran diversos estudios, se ha convertido en una plataforma de aprendizaje para las exportaciones de los países andinos a los mercados de países industrializados²²⁹.

2. Liberalización de los servicios

En desarrollo de los postulados previstos en el Acuerdo de Cartagena, la Comisión de la Comunidad Andina ha aprobado varias decisiones dirigidas a propiciar un espacio comunitario para la libre circulación de los servicios y a regular de manera especial la integración de algunos de ellos²³⁰. En este contexto, se expidió una Decisión marco para regular una amplia liberalización de todos los servicios y Decisiones específicas sobre Transporte, Telecomunicaciones y Turismo.

Mediante Decisión 439 de 1998 “Marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la Comunidad Andina”, se establecieron reglas y compromisos para el levantamiento de las disposiciones nacionales (de gobiernos centrales, regionales o locales) que impidan o dificulten

la prestación de servicios; i) desde el territorio de un país miembro al territorio de otro país miembro; ii) en el territorio de un país miembro a un consumidor de otro país miembro; iii) por conducto de la presencia comercial de empresas prestadoras de servicios de un país miembro en el territorio de otro país miembro; y iv) por personas naturales de un país miembro en territorio de otro país miembro²³¹. Los principios y compromisos asumidos en este campo abarcan acceso a mercados, nación más favorecida, trato nacional, transparencia, *statu quo*, y facilitación del libre tránsito y presencia temporal de las personas naturales o físicas, así como empleados de empresas prestadoras de servicios.

Al liberalizarse bajo dicho marco los servicios en el mercado andino, los países miembros acordaron elaborar un inventario de medidas contrarias a los principios de acceso y trato nacional, las cuales serían levantadas de manera gradual y progresiva a través de negociaciones anuales. En todo caso, se convino que a más tardar en el año 2005 estaba previsto culminar el proceso de liberalización del comercio intrasubregional de servicios, mediante el levantamiento de las medidas mantenidas

²²⁹ Véase Secretaría General, *Perspectivas de la Unión Aduanera*. Documento SG/di 568/Rev. 1, diciembre de 2003. Lima, Perú. Se estima que los flujos del comercio interregional generan más de 700.000 empleos directos.

²³⁰ La liberalización del comercio de servicios es la consecuencia lógica y complementaria de la liberación del comercio de mercancías; los servicios participan cada vez en mayor proporción en la producción de bienes y la eliminación de restricciones a su intercambio en el mercado andino contribuye a mejoras de productividad que se transfieren al resto del aparato productivo y favorecen en últimas a los consumidores andinos.

²³¹ Se excluyeron los servicios suministrados en ejercicio de las facultades gubernamentales, aunque la adquisición de servicios por órganos gubernamentales o entidades públicas quedó sujeta al trato nacional. Por otra parte, se estableció que el marco regulatorio no sería aplicable a la liberalización de los servicios de transporte aéreo.

²³² Mediante la Decisión 510 de 2001 se adoptó el mencionado inventario de medidas restrictivas del comercio de servicios. Dicho inventario incorpora todas las medidas de alcance nacional restrictivas del acceso a mercado y/o trato nacional, vigentes al 17 de junio de 1998.

por cada país miembro²³². Por otra parte, la Comisión estableció la posibilidad de acordar tratamientos sectoriales mediante decisiones con normas especiales. Al respecto, en desarrollo de la Decisión 634 de 2006 los países miembros se encuentran definiendo algunos sectores que serían objeto de regulaciones comunitarias.

Así, en cuanto al transporte, se cuenta con dispositivos comunitarios para facilitar la prestación de los correspondientes servicios en sus diferentes modalidades. Actualmente, todos los modos de transporte, incluyendo el multimodal, poseen normas específicas que establecen principios y criterios necesarios para realizar eficientemente las operaciones en el mercado andino. En efecto:

En transporte terrestre²³³, se ha desarrollado normativa relativa a pasajeros y mercancías, con la finalidad de asegurar la eficiencia del servicio, determinando en forma precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad del transportista y usuarios.

En transporte marítimo²³⁴, se eliminó la reserva de carga a nivel andino, lo que permitió una significativa reducción de fletes y una mayor oferta de bodega para el comercio de productos. Adicionalmente, se delinearon las denominadas Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante en los Países Andinos, cuyo objetivo es la armonización de políticas

de transporte marítimo y la mejora en la competitividad de las empresas del sector.

En transporte aéreo²³⁵, se estableció una política de cielos abiertos dentro de la Subregión. Con ella, se pasó de la existencia de líneas de bandera con derecho exclusivo de prestar servicio de transporte aéreo internacional, a una multiplicación de empresas que gozan de ese beneficio, con libre acceso al mercado y sin discriminación. Los resultados fueron nuevas rutas, nuevas empresas aéreas y mejores servicios a los usuarios.

En transporte multimodal²³⁶, la Comunidad Andina adoptó una normativa comunitaria que crea las condiciones jurídicas para fomentar y estimular la oferta y prestación de los servicios correspondientes.

La liberalización de los servicios de telecomunicaciones fue acordada por medio de la Decisión 462 de 1999, excepto los de radio-difusión sonora y televisión. Se dispuso que los países miembros garanticen la aplicación de los principios de acceso a mercado y trato nacional. La Decisión cuenta con un programa de liberalización gradual, en virtud del cual a partir del 1 de enero de 2002 quedaron eliminadas las medidas restrictivas de todos los servicios de telecomunicaciones, incluidos los de telefonía básica local, de larga distancia nacional e internacional y los de telefonía móvil terrestre. Mediante Decisión 638 de 2006 se establecieron además lineamientos para la

²³³ Decisiones 398, 399, 467 y 491.

²³⁴ Decisiones 288, 314, 390 y 487.

²³⁵ Decisiones 582, 297, 320, 360 y 361.

²³⁶ Decisiones 331, 393 y capítulo VII Decisión 477. Para Venezuela no ha entrado en vigencia la Decisión 503, pero se eliminó el requisito de visas a través de la Decisión 603 de 2004.

protección de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

En materia de *turismo*, la Comisión expidió la Decisión 463 con el objetivo de fomentar el desarrollo integrado de flujos turísticos entre y hacia los países miembros. El régimen se aplica a todos los servicios y, sin perjuicio de lo previsto en la Decisión 439, reafirma la aplicación de los principios de acceso a mercado y trato nacional. De igual forma establece las condiciones para la liberalización de los servicios turísticos, el desarrollo de proyectos de interés comunitario y la eliminación de los obstáculos a los flujos de turismo en la Subregión. Por otra parte, la Decisión 498 consagró el Día del Turismo Andino (24 de mayo), y la Decisión 503 reconoció los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar entre las naciones de la Subregión, en calidad de turista.

3. Libre movilidad de capitales

En el Acuerdo de Cartagena el tema de las inversiones y los movimientos de capitales está regulado con diversos enfoques basados, por una parte, en la necesidad de canalizar recursos internos y externos para proveer el financiamiento de los programas y proyectos de integración (artículos 3, 59 y 70 del Acuerdo de Cartagena). Por otra parte, el ordenamiento andino plantea la conveniencia

de armonizar políticas monetarias, de pagos, financieras y fiscales, incluyendo el tratamiento a las inversiones, con miras a favorecer la circulación de capitales y el desarrollo integrado del área (artículos 51, 52, 119 del Acuerdo de Cartagena).

Particular énfasis se ha hecho en la regulación de los capitales extranjeros y de algunos aspectos relacionados con la transferencia de tecnología, como son las marcas, las patentes, las licencias y las regalías. Actualmente las legislaciones nacionales de los cinco países andinos son muy abiertas a la inversión extranjera directa (y subregional), aunque en algunos casos subsisten sectores reservados por cada país. La disposición comunitaria (Decisión 291 de 1993) que regula la inversión extranjera no establece un régimen unificado, pero proporciona un marco de definiciones, principios, derechos y regulaciones comunes que contribuye a la aproximación de las políticas nacionales. Por otra parte, la Comisión adoptó un régimen de Empresas Multinacionales Andinas (Decisión 292), como medio para facilitar la asociación de capitales de varios países miembros²³⁷.

Los flujos de inversiones guardan también relación con el desarrollo de una normativa comunitaria clara y transparente en materia de protección de la propiedad intelectual. Al respecto, los países miembros adoptaron un régimen común sobre propiedad industrial

²³⁷ Las EMA son sociedades anónimas con domicilio principal en uno de los países miembros, y que cuentan con aportes de inversionistas nacionales de dos o más países miembros no menores al 60% del capital de la empresa. Las EMA, de acuerdo con la Decisión 292, gozan, entre otras, de las siguientes ventajas: tratamiento no menos favorable al de las empresas nacionales (incluye adquisiciones de bienes o servicios del sector público); beneficios tributarios (libre exportación e importación de los aportes cuando son bienes físicos o tangibles; no doble tributación); remisión de divisas libremente convertibles para la distribución de dividendos; etc. Actualmente existen registradas aproximadamente 50 EMA.

con principios (trato nacional, NMF, salvaguarda del patrimonio biológico y genético), procedimientos y derechos relacionados con las patentes de invención, concesión de licencias, diseños industriales, registro de marcas, acciones por infracción de derechos, regulación de actos de competencia desleal, entre otras disposiciones (Decisión 486). En materia de derechos de autor, la Decisión 351 estableció una efectiva protección a los autores y demás titulares de derechos sobre obras de ingenio en el campo literario, artístico o científico. Otros acuerdos se han dirigido a establecer un régimen común sobre acceso a recursos genéticos (Decisión 391) y sobre protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales (Decisión 345).

Por último, los movimientos de capitales en la Comunidad Andina están estrechamente vinculados con la liberalización del comercio de servicios financieros. Al respecto, las Decisiones 439 y 638 prevén la posibilidad de desarrollar legislación comunitaria para regular la liberalización del comercio en este sector. En materia de cooperación para facilitar los flujos de inversiones en portafolio y desarrollar un mercado andino de valores, la Comisión adoptó la Decisión 624 de 2005 con la cual creó el

Comité Andino de Autoridades Reguladoras del Mercado de Valores.

4. Libre circulación de personas

En el ámbito de la libre circulación de personas la Comunidad Andina ha adelantado acciones que permitirán paulatinamente el libre movimiento de los ciudadanos de los países miembros como si pertenecieran a un solo territorio²³⁸.

En enero de 2002 entró en vigencia la Decisión 503 “Reconocimiento de documentos nacionales de identificación”, con la cual se eliminaron requisitos de visas y pasaportes entre los países miembros con excepción de Venezuela²³⁹. Con ello se permitió que los nacionales de cualquiera de los países miembros puedan ingresar a los demás países en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de sus documentos nacionales, sin el requisito de visado y para permanencias de hasta 90 días. Posteriormente, en enero de 2005, entró en vigencia la Decisión 603 “Participación de la República Bolivariana de Venezuela en la Decisión 503”, que estableció que para el ingreso a este país por vía aérea sólo se necesita pasaporte, boleto aéreo de ida y vuelta, una

²³⁸ Las primeras normativas en este sentido buscaban liberalizar ciertas categorías migratorias, como fue el caso de la migración laboral, en febrero de 1977, cuando se adoptó la Decisión 116 relativa al Instrumento Andino de Migración Laboral. Así mismo, en abril de 1982, se elaboró y adoptó la Decisión 171 “Programa Andino de Desarrollo e Integración Turística”. Aunque ambas decisiones tuvieron problemas de aplicabilidad, contribuyeron a sentar las bases para la facilitación del desplazamiento de turistas, la unificación de estadísticas sobre movimientos migratorios y la incorporación de los responsables nacionales de la política de turismo.

²³⁹ Ver Disposición Transitoria Única de la Decisión 503.

carta de invitación notariada o el nombre del hotel donde se alojará²⁴⁰.

Otros mecanismos andinos para fomentar la libre movilidad de las personas son los siguientes:

- La Decisión 397 de 1996 que crea la “Tarjeta Andina de Migración (TAM)” como único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros. Establece unas variables mínimas de información que deben llenarse y deja en libertad a los países miembros para definir su formato.
- La Decisión 504 de 2003 que adopta el documento denominado “Pasaporte Andino”, el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá ser utilizado por los nacionales de los países miembros en sus movimientos migratorios. El Pasaporte Andino entrará en vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2006²⁴¹. En julio de 2002 se adoptó la Decisión 525 mediante la cual se establecieron las “Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino”. Con esto, los países miembros al contar con un pasaporte de lectura mecánica y con elementos de seguridad internacionalmente reconocidos, contribuyen con la seguridad internacional, al dar mayor certeza de quien se identifica con este documento de viaje sea quien dice ser y se ponen a la vanguardia en lo que respecta a la facilitación migratoria.
- La Decisión 548 de 2003 que pone en marcha el “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios”. Dicha Decisión establece un mecanismo en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen²⁴².

²⁴⁰ Además, se señala en dicha norma que a más tardar el 1 de enero de 2006, el Comité Andino de Autoridades de Identificación (CAIEC) emitirá, previa evaluación, una recomendación al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores respecto a la eventual modificación o eliminación de la relación de documentos nacionales de identificación incluida en el artículo 1 de la Decisión 503. Con base en dicha recomendación, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecerá la fecha en que la República Bolivariana de Venezuela podrá admitir a los turistas de los países miembros con la sola presentación de uno de los documentos de identificación que se acuerden.

²⁴¹ Desde el año 2004 está siendo otorgado en Ecuador y desde el pasado 20 de septiembre se comenzó su emisión en Perú. Venezuela lo hará a partir del 15 de diciembre y Colombia y Bolivia se encuentran avanzando en su próxima emisión.

²⁴² Todo nacional de cualquier País Miembro de la Comunidad Andina que se encuentre en el territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga Representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro de la Comunidad Andina.

Para el apoyo a las migraciones de larga duración o permanentes, en junio de 2003 se adoptó la Decisión 545 “Instrumento Andino de Migración Laboral”, que tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia.

Como complemento que propicie la libre movilidad del factor trabajo, se adoptaron disposiciones que versan sobre la seguridad social y la salud en el trabajo. En junio de 2003 se aprobó la Decisión 546, sustituida por la Decisión 583, que busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales a través de la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión, conservación de sus derechos adquiridos y continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros.

En este mismo campo, se adoptó la Decisión 584 de 2004 “Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad Social”, con el objeto de promover y regular acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador. Esta Decisión se pondría en vigencia al emitirse su Reglamento, lo que se concretó con la Resolución 957 de 2005 de la Secretaría General, orientada a la protección

de la salud y seguridad de los trabajadores en su sitio de labores.

B. Avances en la construcción de un patrimonio jurídico institucional

Con la adopción del Protocolo de Trujillo el 10 de marzo de 1996, se realizó una reforma institucional de la Comunidad Andina, creando el Sistema Andino de Integración (SAI), que se orienta a la coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y fortalecer el proceso de integración de los Países Andinos. El SAI proporciona un marco institucional esencial para el desarrollo e implementación de la normativa supranacional prevista en las normas jurídicas de la Comunidad Andina. En virtud de dicha supranacionalidad, las Decisiones de la Comisión y del Consejo de Cancilleres son de obligatorio cumplimiento, entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación, y generan la obligación para los países de no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a la normativa comunitaria²⁴³.

La nueva estructura institucional de la Comunidad Andina permite la orientación de la política de integración por parte del Consejo Presidencial Andino; la adopción de decisiones de obligatorio cumplimiento por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión; la gestión, capacidad propositiva y de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento comunitario

²⁴³ Ver artículos 1, 2, 3 y 4 del Tratado del Tribunal, codificado en la Decisión 472 de 1999.

por parte de la Secretaría General, como órgano ejecutivo de la Comunidad; y la operación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, órgano jurisdiccional del sistema creado inicialmente en mayo de 1979, mediante Tratado inicialmente suscrito por los cinco países miembros, cuyas actuaciones están enmarcadas en la Decisión 472 de 1999 que codifica la reforma del Tratado. Mediante Decisión 633 de 2006 se determinó, a raíz de la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de Venezuela, que el número de magistrados del Tribunal será igual al número de países miembros de la Comunidad Andina.

El Tribunal controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción de nulidad; interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina, para asegurar la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los países miembros y dirime diversas controversias.

De conformidad con el Tratado y el Estatuto del Tribunal (Decisión 500 de 2001) le corresponden a este organismo las siguientes funciones principales:

- Declarar la *nulidad* de las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios de complementación industrial y otros que adopten los países miembros entre sí, en el marco del proceso de integración subregional andino, dictados o acordados con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder.

Las impugnaciones que correspondan las pueden hacer cualquier país miembro, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas cuando se vean afectados sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

- Conocer las acciones de *incumplimiento* formuladas por la Secretaría General, los países miembros o las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos (siempre que no hayan acudido de manera simultánea ante los Tribunales Nacionales competentes por la misma causa). Es notable que para el período 1995/2005 el porcentaje de solución de reclamos por posibles incumplimientos es superior al 90% como resultado de la efectividad de las gestiones prejudiciales de la Secretaría y de las actuaciones del Tribunal, incluyendo la imposición de sanciones. En efecto, de aproximadamente 340 casos presentados en el mencionado período, sólo restan por solucionarse 17 casos con sentencia, considerados efectivamente como incumplimientos.
- Interpretar a través de la denominada *Interpretación Prejudicial* las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en la Subregión por los jueces subregionales.
- Conocer los recursos por *omisión o inactividad*, cuando el Consejo Andino de

Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General se abstuvieran de cumplir una actividad a la que estuvieran obligados, con el fin de hacer cumplir las mismas.

- Dirimir mediante *arbitraje* las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos entre órganos e instituciones del SAI o entre éstos y terceros, cuando las partes así lo acuerden.
- Conocer las controversias *laborales* que se susciten en los órganos e instituciones del SAI.

Otra importante institución del SAI es el Parlamento Andino, órgano deliberante que representa a los pueblos de la Comunidad Andina²⁴⁴. Tiene entre sus funciones, participar en la generación de la normativa comunitaria mediante sugerencias dirigidas a los órganos del SAI; asimismo, la atribución de promover la armonización de las legislaciones de los países miembros y las relaciones de coopera-

ción y coordinación con los Parlamentos de los países miembros y de los terceros países. Hasta el presente los parlamentarios andinos por Ecuador y Perú han sido designados por elección popular.

Entre los denominados órganos consultivos se encuentran el Consejo Consultivo Empresarial (decisiones 442 y 464) y el Consejo Consultivo Laboral que actualmente se rige por las decisiones 441, 464 y 494 de la Comisión de la Comunidad Andina.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), como institución financiera multilateral es el órgano que apoya proyectos de inversión, desarrollo e integración de los países miembros. A inicios de la década de los noventa la CAF abrió su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe, lo que ha permitido expandir su vocación integracionista y ampliar sus campos de acción, convirtiéndose así en la institución financiera más importante del proceso de integración y pilar fundamental para respaldar proyectos e iniciativas en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, de reciente creación²⁴⁵.

²⁴⁴ Tiene sus orígenes en la Declaración de Caracas del 27 de septiembre de 1979 por la cual se determinó la constitución del Parlamento Andino y en el Acta de Panamá del 2 de octubre de 1979 por la cual se suscribió su Tratado Constitutivo, el mismo que entró en vigencia en enero de 1984, al ser ratificado por los Estados Miembros, acordándose además que la sede del Parlamento Andino sería la Ciudad de Santafé de Bogotá. Sin embargo, posteriormente en 1997, en la ciudad de Sucre - Bolivia, se suscribió por parte de los representantes de los estados miembros, un nuevo Tratado Constitutivo, que reemplazó al anterior y en este mismo año se firmó el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas.

²⁴⁵ La CAF ofrece una diversidad de servicios similares a los de un banco comercial, de desarrollo y de inversión, particularmente aquéllos que potencian las ventajas competitivas de la Corporación en las áreas de infraestructura, industria y sistemas financieros, que propician la integración de la acción pública y privada en los países accionistas y que fortalecen su rol catalítico, innovador e integrador en la región, y están dirigidos tanto a los gobiernos de los países accionistas, como a las instituciones públicas y empresas privadas o mixtas que operan en estas naciones.

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) fue creado en 1976 y su Asamblea de Representantes celebrada en 1999 modificó el Convenio Constitutivo, permitiendo la adhesión de los países latinoamericanos que así lo desearan. Actualmente, el FLAR está reconocido como un organismo de derecho público internacional, y dentro de sus objetivos principales se encuentra el acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros; contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras; y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los países miembros.

Cabe, por otro lado, mencionar la relevancia de los principales convenios que hacen parte del SAI. El primero de ellos, el Convenio Simón Rodríguez en el campo socio-laboral, firmado originalmente en 1973, desarrolla actividades en el ámbito de la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, de la formación profesional y la participación de empleadores y trabajadores en la integración subregional²⁴⁶. El segundo, el Convenio Andrés Bello, suscrito en 1970, propende por el desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural, así como por el

aprovechamiento del potencial de la ciencia y la tecnología para el desarrollo. El tercero, el Convenio Hipólito Unanue, tiene su origen en 1971 y su adscripción a la estructura institucional de la Comunidad Andina se produjo con la emisión de las decisiones 445 y 449. Su función principal es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos²⁴⁷.

Finalmente, la Universidad Andina Simón Bolívar es la institución académica del SAI dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y la prestación de servicios, así como el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Subregión. Tiene su sede principal en Sucre - Bolivia.

C. Avances en la concertación política

La integración andina ha venido constituyéndose, desde sus etapas iniciales, en una herramienta valiosa para adelantar acciones conjuntas de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en materias económicas, políticas y sociales. Las relaciones externas en ámbitos diversos no sólo están consagradas dentro de los objetivos del Acuerdo

²⁴⁶ La Octava Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada el 22 de junio de 2001 en Valencia – Venezuela, acordó la adopción del Tratado Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, definiendo al mismo como *“el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina y forma parte del Sistema Andino de Integración”*.

²⁴⁷ En noviembre del 2000 en la XXII Reunión de Ministros de Salud del Área Andina – REMSAA, realizada en Santiago de Chile, se aprobaron las líneas de acción prioritarias del organismo andino de salud: reforma en salud, salud sexual y reproductiva, vigilancia epidemiológica y salud en fronteras, emergencias y desastres y desarrollos telemáticos, telemedicina y desarrollo en salud.

(artículo 3, a) sino que son inherentes a un proceso de integración en el cual se contempla la formación de una unión aduanera que conlleva una política comercial común²⁴⁸.

El Acuerdo de Cartagena asigna al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la tarea de formular la agenda de la política exterior de los países miembros, en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. El Consejo desarrolla su labor bajo las Directrices del Consejo Presidencial Andino y coordina esfuerzos con la Comisión de la Comunidad Andina, órgano decisorio encargado de los asuntos de comercio e inversión²⁴⁹.

Las actuaciones conjuntas de los Cancilleres de los países miembros se vienen adelantando desde los inicios del proceso de integración. Con ocasión del denominado Mandato de Cartagena, aprobado por los Presidentes Andinos en el X Aniversario del Acuerdo de Cartagena en 1979, se encomendó a los ministros de relaciones exteriores adoptar una política externa de largo alcance en ámbitos económicos de interés común y constituirse en una instancia política orientadora del proceso de integración. A fines de la década de los años noventa, bajo la nueva Comunidad Andina, los ministros aprobaron la Decisión 458 de 1999 que contiene los lineamientos de la Política Exterior Común, la cual busca

contribuir a fortalecer la identidad y la cohesión de la Comunidad, proporcionarle una mayor presencia e influencia internacional y propiciar su articulación y convergencia con los demás procesos de integración de América Latina y el Caribe.

La política exterior andina se despliega en diversas áreas: 1) política: temas como democracia y derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo, seguridad y fomento de la confianza, desarrollo sostenible, drogas, corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas; 2) económica: temas como promoción del libre comercio de bienes y servicios, acceso preferencial, cooperación internacional, promoción comercial y de inversiones, financiamiento internacional, sector agropecuario, energía y transporte; y 3) socio cultural: temas como identidad andina, programas de desarrollo social y patrimonio cultural.

El marco conceptual de actuación externa definido por los presidentes ha sido particularmente importante para enriquecer la política exterior andina, particularmente a partir de los años 90. En esos años la agenda externa permitió desplegar acciones en distintos escenarios, con objetivos tales como profundizar las relaciones con otros procesos de integración de América Latina, ensanchar la agenda de cooperación e integración con la Unión Europea, facilitar la participación de los países andinos en las negociaciones hemisféricas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y

²⁴⁸ Es así como el artículo 86 del Tratado establece las bases de una política comercial común, al determinar que los gravámenes del AEC no pueden ser modificados unilateralmente, así como el compromiso de celebrar consultas antes de adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la Subregión.

²⁴⁹ Artículos 11, 16 y 22 del Acuerdo de Cartagena.

coordinar algunas posiciones en las negociaciones de la OMC.

En cuanto a acuerdos internacionales, autorizados por la Comisión, en los que sólo participaron algunos países andinos, la Decisión 322 de 1992 facilitó negociaciones de Colombia y Venezuela, con México, para suscribir un tratado de libre comercio conocido como el Grupo de los Tres. También, en los años noventa, se suscribieron acuerdos de libre comercio de los países miembros con Chile, en forma individual.

En relación con otras experiencias sobre desgravaciones con terceros países, cabe mencionar que en 2005 entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica 59 entre los estados miembros de MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela como miembros de la CAN. Con anterioridad, en diciembre de 1996, Bolivia y el MERCOSUR ya habían suscrito el Acuerdo de Complementación Económica No. 36 para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre ambas partes. Asimismo, el 25 de agosto de 2003, Perú y MERCOSUR firmaron el Acuerdo de Complementación Económica No. 58 con el mismo objetivo. Estos avances han contribuido a sentar bases para la recién conformada Comunidad Sudamericana de Naciones en la ciudad de Cuzco en 2004, proyecto político y de desarrollo territorial de grandes dimensiones que no sólo pretende avanzar hacia la conformación gradual de una zona de libre comercio sudamericana, sino impulsar proyectos prioritarios que faciliten el desarrollo social, de

la infraestructura, el transporte, las comunicaciones, y los recursos energéticos, así como presentar posiciones políticas conjuntas y coordinadas en las relaciones internacionales de los países que integran dicha Comunidad²⁵⁰.

En cuanto a las negociaciones comerciales con Estados Unidos, tres países andinos, al amparo de las autorizaciones concedidas en la Decisión 598 de 2004, adelantaron negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, cuyos resultados han sido notificados a la Comunidad por dos de ellos (Perú y Colombia) y deberán sujetarse al principio de la nación más favorecida, respetar la vigencia de las normas andinas para las relaciones entre los países miembros, así como la aplicación del mecanismo andino de solución de controversias en los asuntos a dirimir entre los países andinos.

En lo referente a las relaciones entre la Comunidad Andina con la Unión Europea, en la Cumbre Presidencial de Quito se adoptó la Decisión 595 de 2004 que aprueba el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus estados miembros, instrumento que subsume y profundiza el carácter multidimensional de los vínculos birregionales, los avances logrados en el Acuerdo de 1992 y lo establecido en la Declaración de Roma de 1996. Este Acuerdo, que ya ha sido incorporado al derecho interno por parte de diez países de la Unión Europea y por Bolivia en la Comunidad Andina, se ha constituido en un paso previo para la posible

²⁵⁰ Véase “Declaración de la primera Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, realizada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre de 2005.

negociación de un Acuerdo de Asociación que incluya un esquema de cooperación, el diálogo político y una zona de libre comercio que reconozca las diferencias de desarrollo entre las partes²⁵¹.

En este contexto, es importante mencionar que en materia de lucha contra el problema mundial de las drogas, la Comunidad Andina y la Unión Europea han establecido un mecanismo de diálogo especializado en dicha materia; y cuentan con convenios específicos para apoyar el control y la fiscalización del comercio birregional de precursores químicos susceptibles de desviarse a la producción de sustancias psicotrópicas.

Finalmente, el modelo de integración, desarrollo e inserción externa sería incompleto si no se hace mención al papel que cumple la concertación política en la Comunidad Andina en otros campos, tales como el de apoyo a la gobernabilidad, la seguridad y la consolidación de las democracias andinas. En efecto, existen campos donde dicha concertación viene con-

tribuyendo a que los gobiernos enfrenten mejor los desafíos a las democracias que implican fenómenos tales como el tráfico de drogas, el terrorismo y la corrupción.

En este contexto, se han expedido por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores una serie de dispositivos, tales como la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2002; el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia en 2000; la Decisión 587 de 2004 que establece los lineamientos para una Política de Seguridad Externa Común. Esta última busca enfrentar de manera coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina; y desarrollar y consolidar una Zona de Paz Andina, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar controversias entre los países miembros²⁵².

Fuentes Fernández, Alfredo.

“Contexto histórico y avances de la integración en la Comunidad Andina”, en *Oasis* 2007 - 2008, núm. 13, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 177-196.

²⁵¹ Con respecto a esta posible negociación, cabe anotar que con ocasión de la Cumbre de Guadalajara en 2004, se señaló por la Unión Europea la necesidad de que la CAN cuente con un marco institucional plenamente operativo, concretar la creación de una unión aduanera compatible con el artículo XXIV del GATT y a reducir obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional. Los países andinos han cumplido recientemente con las metas de valoración conjunta que se establecieron en la Cumbre de Viena entre América Latina y la Unión Europea de mayo de 2006, con lo cual se espera que en el segundo semestre de este año se pueda anunciar el inicio del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre las Partes.

²⁵² En desarrollo de la Política de Seguridad Externa, se están diseñando instrumentos comunitarios relacionados con la lucha contra las drogas, erradicación de armas pequeñas, lucha contra el terrorismo, cooperación judicial y policial, y combate a la corrupción.